◆思索与建议

如何治理村官腐败

□曹国英

近几年来，村官腐败问题越来越引起各方面关注。少数地区出现的一些村官腐败案件让人们不禁思考一个问题：何以在最基层的农村，看似没有多大权力的村干部也会陷入腐败的陷阱。

村干部腐败的主要领域和危害

村干部既管理农村公共事务，又管理农村集体经济事项，如果村务公开和民主管理落实不到位，容易造成滥用职务权力谋求私利的腐败。村官因为权力失去监督而腐败的现象屡见不鲜，且有愈演愈烈之势，如广州市黄浦区荔联街沧联社区的 5 名主要村干部敛财近千万，被央视焦点访谈曝光的汕头市潮南一村官在村人均耕地不足 0.2 亩的情况下圈地建豪华陵墓等等。在缺乏有效监督的情况下，任何权力都可能变成掌权者谋取私利的工具。当前，村官腐败主要集中在几个领域。

一是在集体土地征用拆迁过程中以权谋私，收受贿赂；二是在土地开发利用等集体资源、资产、资金管理运行过程中营私舞弊，非法获利；三是在农村基础设施建设过程中弄虚作假，损公肥私；四是在农村低保户确认等公务管理过程中优亲厚友、吃拿卡要、虚报截留等。就当前来看，与土地相关的腐败是最严重的。

这些腐败，造成了一定程度的危害。主要是国家和村民利益受到侵害，破坏社会公平正义和农村发展稳定，加深社会对于公职人员的不信任感，损害党和政府的威信。

发生腐败和查处难的原因

村民自治和集体经济民主管理制度建设严重滞后。农村基层民主制度建设在反腐方面未能充分发挥作用的原因，一是不少地方对村民自治没有真正重视，以致民主选举、民主决策、民主管理和民主监督流于形式，不能通过有效的民主制度建设防范村官腐败。二是一些乡镇领导认为村民自治约束了他们的权力，在用人、征地等方面妨碍自己的手脚，不在建立基层民主制度上下功夫，却在加强乡镇机关对村级权力的控制方面屡出新招，直接管理村级财务和村委会公章，导致基层民主制度建设退化。三是有的村干部和县乡干部结成利益共同体，联合作案，腐败村官受到乡镇干部的保护，腐败行为得不到及时查处。四是一些地方片面强调村党支部书记和村委会主任一人兼，主要干部尤其是村党支部书记包揽村级事务，造成村级权力过于集中，主要村干部个人说了算，民主管理和民主监督机制弱化。五是一些基层干部官本位意识浓厚，在官场中奉行官官相护、不得罪人的规则，群众观念淡薄，不关心群众疾苦，不能坚持原则，不能正确对待村民的诉求，不积极处理群众反映的问题。

基层官员在共同利益支配下对村官腐败行为进行庇护。少数乡镇政府与村民集体之间存在土地资源利益的争夺，反映在村民选举过程中的操控违法现象和通过村党支部包揽财务管理权。

起诉腐败村官有法律上的盲区。一位检察官坦言：“村民委员会、居民委员会的工作人员职务行为分为依法从事公务、基层自治管理服务两种行为。按法律规定，只有在依法从事公务，如救灾、抢险、土地征用补偿费用的管理等环节，村官才属于‘依照法律从事公务的人员’，才列入‘国家工作人员’范围并属于检察机关查办职务犯罪的管辖范围。这造成了目前的一种司法困境，即一些基层群众对基层组织的问题反映很强烈，但限于当事人身份及司法管辖权，检察机关介入调查必须依法进行。”

对原有一些治理村官腐败做法的评价

民主制度反腐。民主是抑制村官腐败的根本措施。因为只有建立在利益关心和知情的基层上的监督，才是最有动力和有效的，但一些基层官员对于民主制度的建设并没有充分重视，甚至认为限制了他们的权力而有意抵制，以至于农村民主政治建设滞后，发挥作用并不理想。

规范村官事权和管理方式反腐。种粮补贴和老年补助直接打到村民的账户上，减少了截留的机会，村民反映好。但一些由村级组织控制的资源，如政府转移支付到村的新农村建设项目资金，如果村干部不进行公开，甚至由主要村干部个人决定如何使用，容易出现腐败。村干部的报酬由财政转移支付解决后，一些地方的村干部报酬不与群众评议挂钩，民主监督弱化了。

行政和司法反腐。行政和司法反腐，都面临缺乏硬性要求，“雷声大、雨点小”的问题。县乡政府担负在农村推进民主制度建设的工作职责，但许多地方缺乏这方面的考核指标，不落实相关制度没有追究责任，甚至认为落实了基层民主制度会束缚基层干部的手脚，不利于推进征地拆迁等工作。对于一些村民要求司法诉讼的腐败案件，特别是涉及乡镇政府侵犯村民自治权利的诉求，存在立案难、胜诉难的问题。

农民上访反腐。腐败村官往往都有一些个人势力，有的还有官场背景，甚至与黑恶势力有染。村民上访反映村官腐败问题，举报人受打击报复往往得不到有效保护，有的举报人被打，出警不及时，有的个人安全受到威胁，政府不给做主，保护不力，村民出于自我保护只好容忍腐败。



绘画：吴之如

防治村官腐败的新思路

加强农村民主法制建设。落实村民建立在利益关心基础上的民主管理，是最根本的措施。要强化村民有组织的民主监督，发挥村民作为反腐主力军的作用，改变“上访反腐”势单力薄、“民主反腐”没有组织依托的状况。具体就是通过民主选举，让村民信任的人当选村干部，不让品行不好的人上台。通过民主制定村民自治章程和集体经济管理制度，强化村民代表会议和村务监督委员会的组织制度建设，实现村务公开、民主决策、民主管理和民主监督。把村务活动置于阳光之下，实现村民当家作主，用制度防治腐败。为了及时了解基层情况，防止农村民主政治建设流于形式，可以参照教育部门在中小学设督学的办法，由县级主管部门聘请内行并有责任心的督导员检查指导落实村务公开和民主管理工作。

落实县乡党委政府责任。在现行体制下，行政推动仍然是制度建设强有力的手段。强化县乡党委政府建立和维护农村民主管理制度的责任，对于推进落实农村民主管理制度建设不力者进行责任追究。对于村民反映的村务公开和民主管理问题不处理的，要追究不作为的责任。为保证制度落实，可建立纪检监察部门牵头的农村基层民主政治建设的巡视制度，通过巡视组发现问题的线索，督查、责成有关方面限期处理。结合当前党的群众路线教育实践活动，把乡村关系和村“两委”关系纳入法制轨道。制定出乡镇党委政府指导村民自治组织工作的制度，防止乡镇政府违法干预村委会选举，违法干预村民自治和村集体经济事务，违法侵占农民集体经济权益。规范农村党支部对于农村工作的领导，防止党支部包办村民自治和集体经济事务，保证村民当家作主的权利。并就落实这些制度的情况，由村民代表会议对乡镇党委政府和村党支部进行严格的民主评议，如有违反，当予问责。从更深层次讲，应该进行农村征地制度改革，维护村民的土地产权利益，引入市场机制，改变土地财政和政府公职人员介入土地交易活动的状况，斩断乡镇政府伸向村级集体经济组织的利益链。

跟进基层司法制度改革。司法介入是具有威慑力量的反腐手段，也是防治村官腐败的最后一道防线。对于村民反映的村民民主权利和经济权益受到侵害的案件，相关的村干部腐败案件，检察院可以提起公诉，法院应该立案并进行公开审理，为了增进社会舆论监督能量，消弱社会关系网的执法干扰，促进司法公正，可探索建立相应的陪审团制度，使贪腐村官的保护伞不敢出面。涉及当地官员利益的重要案件，提倡实行异地司法管辖，从制度上解决涉官腐败案件查处难的问题。村民反腐上访问题的处理，实行上靠一级督查巡检、媒体跟进和办理责任追究制度。

发挥社会力量制衡作用。这是一个健康社会的基础，又是一个较长时期的任务。长期的封建传统影响，多年以来把社会组织视为异己力量的社会管理思维方式，削弱了农村社会组织参与基层社会治理的建设性作用。应该积极发育农村经济合作组织、老年人协会组织、新农村建设志愿者组织等各种农村社会组织，以有组织的力量，对于个人势力垄断村级公共权力的现象形成制衡，使腐败行为能够受到社会力量的有效抵制，优化农村社会治理体制。加强社会媒体与社会舆论的监督，可由农村有威望的长者组成乡村治理评议会，造就一个公议乡村干部施政行为的舆论监督阵地，促进形成以廉为荣的社会环境。

◆改革与创新

打造廉洁的制度笼子

□邓联繁

习近平总书记强调“把权力关进制度的笼子里”，引起广大干部群众的共鸣。那么，制度笼子能够关得住权力吗？什么样的制度笼子才能关住权力？诸如此类的问题，显然回避不了。从“打铁还需自身硬”的角度看，把权力关进制度的笼子里，前提是要有“自身硬”的制度，为此必须首先打造廉洁的制度笼子，即制度本身要廉洁，要符合反腐倡廉建设的要求，要惩治与预防制度腐败。

廉洁的制度笼子才能关住权力

著名思想家孟德斯鸠曾说过：“一切有权力的人都容易滥用权力，而且他们使用权力一直到遇到界限的地方才休止，这是万古不变的一条经验。”的确，权力有诱惑性、腐蚀性与扩张性，一般而言不会愿意、不会主动进制度笼子。

问题的复杂性还在于，制度可能关不住权力，相反被权力俘获，放任权力的扩张与滥用；制度还可能异化腐败，与权力狼狈为奸，为权力的扩张与滥用提供正当化的外衣。如据《中国纪检监察报》报道，四川省曾对典型贪腐案件进行深入剖析，发现 80%的腐败案件背后存在制度依据不足、设置不当、监督程序缺失或执行不力等问题。由此不难理解，一些思想家与政治家认为制度腐败是最严重的腐败。

制度笼子也可能异化腐败的风险，意味着“把权力关进制度的笼子里”不能只盯着“权力”，而是也要看紧“制度”，做好制度笼子，保证其结实牢固，而不是“牛栏里关猫”或者“豆腐渣工程”。打造廉洁的制度笼子，就是化解制度异化腐败风险的必由之路。“正人先正己”。制度只有自身廉洁，才能有效承担起制约权力与惩治、预防权力腐败的重任。

打造廉洁的制度笼子，有助于提高制度的权威。习近平总书记与王岐山书记多次强调制度要刚性运行，成为硬约束，维护制度的严肃性与权威性。我国在制约权力方面的制度不少，对制度反腐的认同也已经深入人心，但制度的权威性不容乐观。如：一些地方与单位重制度的制定而轻制度的执行，把制度放在口头、写在纸上、挂在墙上；一些领导干部认为制度是管下级、下属、别人的，在制度的制定与实施过程中搞特殊化，把个人凌驾于制度之上；一些部门执行制度不规范、不严格，随意性较大，产生了一些不公平现象；更有甚者，一些制度不廉洁，是部门利益的产物，为部门权力的扩张、滥用、卸责提供合法性依据，使部门不当权力与利益固定化、“正当化”，降低了制度的感召力、公信力、可接受性、可执行性，加剧了党群干群关系的恶化。打造廉洁的制度笼子，是从源头上维护制度严肃性与权威性的治本之策。

通过制度廉洁性评估促进制度廉洁

打造廉洁的制度笼子，是一项系统工程，需要统筹考虑与安排；同时，不能眉毛胡子一把抓，而应找准突破口与着力点——制度廉洁性评估。

制度廉洁性评估工作是我国近年来反腐倡廉建设的创新之举，也是我国落实《联合国反腐败公约》履约要求的重要体现。2003 年通过的《联合国反腐败公约》第五条第三款规定：“各缔约国均应当努力定期评估有关法律文书和行政措施，以确定其能否有效预防和打击腐败。”作为缔约国，我国在 2003 年签署了《联合国反腐败公约》，并先后在地方与中央两个层级推行“制度廉洁性评估”工作试点，主要是评估制度草案本身是否廉洁以及是否有助于廉洁，其中的“制度”是法律、法规、规章和规范性文件的统称。国家预防腐败局负责人在接受媒体采访时，明确将《联合国反腐败公约》第五条第三款作为制度廉洁性评估的依据。

从功能上看，制度廉洁性评估可以说是专门为制度设计的“杀毒软件”，是制度腐败的专科医生，对制度腐败有特殊疗效。腐败有多种类型，其中包括制度腐败。制度腐败涉及的人多、面广，损害巨大，危害严重，不可小觑。通常说的制度反腐，强调的是“凭”制度以反腐败——凭借制度来反腐败。事实上，并不是任何一项制度都能有效反腐败。腐败是政治的癌症，也是制度的绝症，腐败的制度难以遏制腐败的行为。那么，如何判断制度是否腐败呢？又如何发现、预防、纠正制度的腐败呢？制度廉洁性评估由此产生，其内在逻辑是“评”制度以反腐败，其基本功能就是通过评估，过滤掉不廉洁的或者说“带病”的制度。因此，如果说制度反腐是源头反腐的基石，那么，制度廉洁性评估则是制度反腐的基石，是制度腐败的克星，是制度廉洁的守护者。

打造一个廉洁的制度笼子，呼唤加快面向全国推行制度廉洁性评估。《国家预防腐败局 2012 年工作要点》与《国家预防腐败局 2013 年工作要点》分别规定：“全面推行制度廉洁性评估。在总结试点经验的基础上，会同有关部门制定出台规范性文件，全面开展制度廉洁性评估工作。”“全面开展制度廉洁性评估……研究部署面向全国推行制度廉洁性评估工作。”2013 年即将结束，以落实国家预防腐败局的工作要点为动力，加快面向全国推行制度廉洁性评估，是推进反腐倡廉建设与制度建设的重要内容。

着力推进制度廉洁性评估的专业化

面向全国推行制度廉洁性评估，需要全面总结试点的经验教训，健全制度廉洁性评估的实体规范与程序规范，着力推进制度廉洁性评估的专业化。

推进制度廉洁性评估的专业化，最重要的是要让制度廉洁性评估的内容与标准更加清晰与具体。聚焦“廉洁”，将之明确化、具体化、精细化，提高制度廉洁性评估的逻辑性、指导性、可行性。

推进制度廉洁性评估的专业化，还需要加快制度廉洁性评估专家库建设。制度廉洁性评估重在防止国家机关利用制度违法增设权力、保护部门不当利益、自由裁量权过多过大、与民争利，是一项跨学科、跨领域的复杂性工作，同时具有高度的专业性与综合性，需要加强评估队伍的专业化建设和评估专家库建设。《国家预防腐败局 2013 年工作要点》指出，“研究建立评估专家库，提高工作科学性与权威性”。吸纳专家学者等社会力量进入制度廉洁性评估专家库，实际参与制度廉洁性评估，一举多得，有助于缓解国家机关制定廉洁性评估专业人员严重不足的困难，形成有关职能部门主导、社会力量积极参与的制度廉洁性评估工作机制。有关部门要针对制度廉洁性评估理论严重滞后的现实，从提供实践素材、调研机会、合作研究等方面加大对制度廉洁性评估理论研究人员的支持，为各级各部门建立制度廉洁性评估专家库积累理论成果、储备专业人才。还要总结湖北省等地出台与实施《制度廉洁性专家评估管理暂行办法》的实践，规范制度廉洁性评估专家的遴选、权利、义务、培训、管理、监督、责任、奖惩，建立健全专家学者参与制度廉洁性评估的长效机制。

◆从实践中来

双向互动：城市宣传工作的首选方法

□赵 勇 马佳铮

作为政党执政的两翼，“宣传”与“组织”是保持、延续政治权力，推进权力生产和再生产的重要方面。宣传工作是“软权力”的体现，其目标是把握意识形态领导权，推进权力在意识形态领域的生产和再生产；组织工作是“硬权力”的彰显，其目的是推进权力在物质形态领域的生产和再生产。随着中国共产党由革命党向执政党的转变，体现“软权力”的宣传日益凸显。

随着“自媒体”时代的到来，信息传播已经由单声道向多渠道转变，双向互动模式成为新时期城市宣传工作的首要选择。这种双向互动模式强调双向性，强调处理好自上而下的党的政策、路线、方针的解读和自下而上的民众参与和监督之间的关系；这种模式重视互动性，重视发挥“官方舆论场”的主导作用，同时把握好“民间舆论场”和“官方舆论场”之间的互动和平衡。这种双向互动模式既体现在宣传工作的路径选择，又表征在宣传工作的方式方法选择，也凸显在宣传工作的载体选择等方面。具体地说，这种双向互动模式要做到以下几个方面的结合。

“统一思想”和“凝聚共识”的结合

随着社会主义市场经济的建立和改革开放的深入，社会发生了一定程度的分化，公众对民主的认识不断加深，已经不再满足于千篇一律的观点表达，而是注重个性的适度张扬。在这样的背景之下，如何塑造共同的价值标准，引导公众的各种表达，促进社会形成共识，引领社会舆论已经成为摆在城市党委政府面前的迫切任务。这就要求与时俱进地调整宣传策略，区分对象选择不同方法，根据不同群体的需要与诉求有针对性地进行宣传。具体而言，对于党员、特别是对各级党员干部，需要通过多种形式和渠道坚持“统一思想”，将思想统一到党的路线、方针、政策上来，以扫除不良思潮的威胁，使“官方舆论场”保持正确的方向；而对于社会公众，则应当更加注重意见疏导，通过议题构建引领社会舆论，促进社会凝聚和形成共识，形成符合我国社会经济发展需要的基本公共价值，发挥公众道德情操的约束作用，更好地推进“官方舆论场”和“民间舆论场”的衔接和对接。在“统一思想”和“凝聚共识”的共同作用下，全社会才会形成良好的民主氛围，为推进科学发展，建设和谐社会提供有力的思想保障。

“以我为主”和“受众本位”的结合

在宣传过程中，“以我为主”是一个重要原则，其着眼点在于以党委和政府为出发点宣传做了什么，做的效果如何，未来会怎样做等内容上，这对引领社会、推动发展起到了至关重要的作用。同时，也要认识到，“以我为主”充分重视了自上而下的方面，但新形势下的宣传也要站在公众的角度自下而上的进行互动，提高民众的参与度，提高宣传的针对性和有效性。因此，在“以我为主”的基础上同样需要站在公众的角度思考问题，既注意坚持“自上而下”，也重视采用“自下而上”的方式，从公众的需求入手，倾听公民的声音，了解他们关心和关注的问题，站在“受众本位”的角度，有针对性的对党的政策和政府实绩进行宣传。在内容上，尽量做到政府关注点、公民关心点、媒体兴趣点的结合；在方式上，采用多种多样的公民可以接受的、喜欢的方式进行宣传。这种宣传策略的选择应当更为恰当地体现科学发展观“以人为本”的内在要求，使得党和政府的工作在公众中得到最大程度的认可，为和谐社会建设提供强有力的舆论保障。

“结果宣传”和“过程宣传”的结合

随着时代的发展，宣传在本质上并不只是一种单纯的信息告知活动，而是转变为一种信息在宣传主体与宣传对象之间动态传递、沟通和互动的过程。传统的发布信息往往侧重于宣传事件的最终结果，认为公众只要知道最终结果便会满意。然而新时期公众对信息的接收已不再满足于知晓最终的时点性结果，转而更加关注事件发生与发展的具体过程，并在其中对党和政府的行政行为的合理性、合法性进行监督。因此，这种对过程信息的关注决定了公众在宣传活动中的参与是持续性而非时点性的。这就要求在宣传工作中必须对过程要素予以重视，在“结果宣传”的基础上，对公众关心和关注的问题或事件的发展脉络以及党和政府在其中起到的积极作用加大宣传报道力度。与此同时，在“过程宣传”中还应当重视情感要素的感染力，“动之以情，晓之以理”，充分体现沟通过程中的“人文关怀”，凸显“正义性”。这种“结果宣传”与“过程宣传”的有机结合，能够一定程度上消除信息传递与沟通过程中的“黑箱”，第一时间消除公众的误解，降低公众对结果质疑的倾向，提升政府的公信力。

“传统媒介”和“新型媒介”的结合

电子媒介对印刷媒介和影像媒介的取代，改变了社会成员的媒介环境，削弱了单一媒介对信息的垄断。特别是电子媒介“去中心化”的功能，使得信息的输入、输出和转换呈现出“多元化”的特性，任何人都可以第一时间将自己身边的任何事情传递出去。在各类新兴媒介中，以“微博”“微信”“个人主页”和“论坛”为代表的互联网媒介发展迅猛。它将社会公众紧密地联系在一起，为公众提供了一个畅所欲言的话语平台，使得公众能够更多更快地参与社会公共事件，发表个人观点。这些电子媒介的崛起极大地削弱了以往纸质、广播、电视等媒介对信息的垄断，对官方披露信息的准确性、及时性、真实性提出了更高的要求。这就要求重视新媒介在公众内部的普及程度和影响力，及时跟上时代步伐，力争在各类新媒介中占有一席之地，传递正面信息，积极引导公众，抵制不实信息，引领社会舆论，进而实现宣传执政的目标。

总体而言，新时期城市宣传工作面临新环境和新挑战，双向互动模式是适应这种新环境和新挑战的首选模式。这种双向互动模式要求做好四个方面的结合，做好这四个结合就抓住了新时期城市宣传工作的关键，为提升宣传工作效率、效果提供助推器。